

## VU Research Portal

### Nederlands pragmatisme versus Franse principes? Nationaal beleid ten aanzien van de hoofddoek en de gezichtssluier.

Verhaar, O.M.L.

#### ***published in***

Krisis

2004

#### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

#### ***citation for published version (APA)***

Verhaar, O. M. L. (2004). Nederlands pragmatisme versus Franse principes? Nationaal beleid ten aanzien van de hoofddoek en de gezichtssluier. *Krisis*, 4, 58-78.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

#### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Nederlands pragmatisme versus Franse principes?

*Nationaal beleid ten aanzien van de hoofddoek en de gezichtssluier vergeleken<sup>1</sup>*

We kennen in Nederland inmiddels talloze conflicten over de ‘islamitische’ hoofddoek – van verkoopsters, doktersassistentes, kapsters en logopedistes tot en met politieagenten, onderwijzeressen en, sinds kort, ook cipiërs. Daarnaast kennen we inmiddels ook twee openlijke conflicten over de ‘gezichtssluier’, de zogeheten niqaab; deze beperkten zich tot Regionale Opleidingscentra (ROC’s). Vrijwel al deze conflicten zijn beslecht door de Commissie Gelijke Behandeling, die in Nederland meestal beslist over de rechtmatigheid van een hoofddoek- of niqaabverbod.<sup>2</sup> In verreweg de meeste gevallen oordeelde de commissie dat een verbod van de hoofddoek onrechtmatig was; in het geval van de gezichtssluier werd een van de twee verboden onrechtmatig bevonden (zie Oordelen 2000-63 en 2003-40). Deze jurisprudentie is bepalend voor het ‘tegemoetkomende’ beleid dat de Nederlandse overheid voert ten aanzien van religieuze kledingvoorschriften van moslims.

Ik zal hier ingaan op de veelgehoorde klacht dat het Nederlandse tegemoetkomende beleid ten aanzien van de hoofddoek en niqaab zo pragmatisch is en op de daaraan gekoppelde aanbeveling om een principieel beleid te voeren zoals in Frankrijk. Zo bepaalt de Franse wet die in 2004 is aangenomen dat ‘opzichtige religieuze tekens’ – waaronder de hoofddoek – in openbare instellingen verboden zijn, met het argument dat deze strijdig zijn met een aantal fundamentele liberale (republikeinse) beginselen. Met het beginsel van laïcité met name, dat een constitutioneel beginsel is en dat doorgaans wordt vertaald als ‘staatsneutraliteit’<sup>3</sup>, maar ook met beginselen van gewetensvrijheid, (seks)gelijkheid en individuele autonomie. Ik zal betogen dat de tegenstelling van ‘pragmatisch’ Nederlands versus ‘principieel’ Frans hoofddoekbeleid problematisch is, en dat de oplossing voor het hoofddoekvraagstuk niet moet worden gezocht in een meer principiële opstelling van de Nederlandse overheid, maar in een radicale ‘contextualisering’ van de gekozen beginselen. Het gaat mij er niet om stelling te nemen pro of contra de hoofddoek, maar om een kritische analyse van de verschillende redeneringen inzake de kwestie, waarbij niet de legitiemering van reeds bepaalde uitkomsten vooropstaat maar een ‘open zoektocht’ daarnaar. Ik begin met een analyse van het Nederlandse beleid ten aanzien van hoofddoek

en nikaab en vergelijk de dynamiek en de ratio hiervan vervolgens met die van het Franse beleid ten aanzien van *le voile islamique*.

### Nederlandse coulantie versus Franse rigueur

Hoe worden de conflicten die zich in Nederland voordoen over hoofddoek en nikaab benaderd? Kijken we naar de juridische beslechting van die conflicten door de Commissie Gelijke Behandeling, dan heeft deze in slechts een enkel geval bepaald dat een verbod van de hoofddoek rechtmatig is. Steeds weer oordeelde de commissie dat het dragen van een hoofddoek – die zij opvat als een ‘godsdiensstige gedraging die rechtstreeks kan voortvloeien uit de geloofsovertuiging’ (zie Oordeel 99-18) – in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling zoals uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling. Deze verbiedt het maken van onderscheid op grond van godsdiensst en levensovertuiging, zowel ‘direct’ als ‘indirect’. De twee conflicten over de nikaab behandelde de commissie volgens hetzelfde stramien als de hoofddoek, nadat zij ook het dragen van deze kleding had erkend als een religieuze gedraging die rechtstreeks kan voortvloeien uit de geloofsovertuiging (zie Oordeel Commissie 2000-63, 2003-40). Hoewel het in beide gevallen ging om een verbod voor leerlingen van een regionaal opleidingscentrum en het dus gelijke gevallen leek te betreffen, viel het oordeel van de commissie beide keren heel anders uit. Oordeelde zij in 2000 nog dat een verbod van de nikaab in strijd was met de Algemene wet gelijke behandeling, drie jaar later luidde haar oordeel dat dit niet het geval was (*ibid.*).

Wat de hoofddoek betreft kunnen we constateren dat er kritiek is op het pragmatische karakter van het tegemoetkomende beleid in dezen, maar dat er vooralsnog in brede kring consensus bestaat over de toelaatbaarheid van hoofddoeken in het openbare leven in Nederland. Daarvan getuigt een aantal zaken, waaronder het in januari 2004 verschenen onderzoeksrapport van de ‘kamerbrede’ commissie-Blok die het Nederlandse integratiebeleid van de afgelopen decennia evalueerde. Daaruit bleek dat zelfs de VVD, die in een eigen voorstel voor een streng integratiebeleid pleitte, geen voorstander was van een verbod van de hoofddoek in openbare instellingen (Trouw, 23 februari 2004). Dat de hoofddoek buiten het debat over strengere integratie wordt gehouden, blijkt ook uit de vrijwel unanieme verwerping in de Tweede Kamer van een voorstel van de LPF voor een hoofddoekverbod voor ambtenaren en bestuurders bij de overheid, in april 2004 (‘In het integratiedebat zijn links en rechts omgedraaid’, constateerde NRC Handelsblad op 6 april 2004). We kunnen constateren dat de hoofddoek in publieke functies weliswaar steeds meer onder vuur is komen te liggen, maar dat dit politiek vooralsnog geen consequenties heeft.

Het feit dat de hoofddoek in de praktijk op weinig bezwaar blijkt te stuiten, speelt hier ongetwijfeld een rol bij. Zo komt uit recent gedegen journalistiek onderzoek naar voren dat het binnen het openbaar bestuur volkomen geaccepteerd is dat ambtenaren en bestuurders een hoofddoek dragen (Binnenlands Bestuur, 11 april 2003). Niet alleen is bijvoorbeeld algemeen geaccepteerd dat de Amsterdamse burgemeester Job

Cohen bij sommige officiële gelegenheden een keppel draagt, ook ambtenaren in functie met keppel of hoofddoek (bij de sociale dienst, het gemeentelijk vervoerbied, de gevangenis, de stadswacht en dergelijke), worden heel normaal gevonden. Alleen bij de politie en bij de rechterlijke macht zijn hoofddoeken onderwerp van discussie, en daarover bleken de meningen vervolgens sterk verdeeld (Binnenlands Bestuur *ibid.*; zie ook Verhaar en Saharso 2004). De bevinding dat de hoofddoek binnen de diverse overheidsinstellingen zelf onproblematisch is, wordt paradoxaal genoeg bevestigd door de ophef die kortgeleden ontstond over de bestelling van Justitie van speciale hoofddoeken voor vrouwelijke gevangenisbewaarders. Hierdoor kwam immers aan het licht dat het gevangenispersoneel al sinds jaar en dag zonder probleem een (eigen) hoofddoek draagt ('Islamitische cipier krijgt hoofddoek', aldus de *Volkskrant* op 12 maart 2004 en *NRC Handelsblad* op 11 en 12 maart 2004. Zie ook 'Speciale hoofddoekjes voor bewaaksters gaan de kast in', in *NRC Handelsblad* van 12 maart 2004).

De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat we in Nederland, de toenemende intensiteit van het maatschappelijk debat over de hoofddoek voor ambtenaren ten spijt, bepaald niet aan de vooravond staan van een algemeen verbod op de hoofddoek in openbare ambten. Voor zo'n verbod is en blijft onvoldoende draagvlak. Per functie en per geval wordt bekeken of een verbod van de hoofddoek gewenst en gerechtvaardigd is of juist niet, en in de meeste publieke functies is dat blijkbaar (nog) niet het geval.

Ten slotte staat in Nederland ook het bedrijfsleven niet afwijzend tegenover hoofddoeken. Dit laat de opmars van de hoofddoek met bedrijfslogo zien bij onder andere Albert Heijn en Vroom & Dreesmann (zie *NRC Handelsblad* 18 en 19 januari 2003, 'Je kunt er niet omheen dat Nederland verkleurt').<sup>4</sup>

Afsluitend kunnen we constateren dat vooralsnog alleen de niqaab in Nederland in brede kring omstreden is, maar daar volgt (nog) geen algemeen verbod uit voor openbare instellingen. Tot nu toe is er slechts een draagvlak voor een sluierverbod in het openbaar onderwijs (zie de Richtlijn Kledingvoorschriften Onderwijs die minister Maria van der Hoeven in 2003 uitvaardigde), waarbij de beslissing om een restrictief beleid in te voeren overigens werd overgelaten aan de onderwijsinstelling zelf. Dit laat evenwel onverlet dat de Commissie Gelijke Behandeling een verbod van de niqaab op een openbare onderwijsinstelling drie jaar geleden nog onrechtmatig bevond, waarbij zij veel gewicht toekende aan het feit dat de overgrote meerderheid van de docenten destijds geen bezwaar had tegen de allesverhullende gezichtssluier (zie Oordeel 2000-63; 'De hoofddeksels, een glibberig pad' kopt *Trouw* boven een interview met Goldschmidt op 22 maart 2003).

Een schril contrast met de bovengeschetste situatie in Nederland vormt de Franse consensus over de ontoelaatbaarheid van de hoofddoek in openbare instellingen, die begin 2004 zijn beslag heeft gekregen in een algemeen verbod van 'opzichtige religieuze tekens'. Hieronder vallen behalve – uiteraard – gezichtssluiers, ook hoofddoeken, 'grote kruistekens', palestijnsjaals, keppels en uiteindelijk ook tulbanden. Dit

wettelijk verbod is gebaseerd op de algemeen gedeelde overtuiging dat dergelijke religieuze symboliek strijdig is met het Franse laïciteitsbeginsel, dat voorschrijft dat de publieke sfeer gevrijwaard dient te zijn van particuliere religieuze en andere voorkeuren. Illustratief voor die Franse consensus is dat de Stasi-commissie, de onderzoekscommissie die de president over de herijking van het laïciteitsbeginsel adviseerde, uiteindelijk vrijwel unaniem voor zo'n wettelijk verbod pleitte (*Rapport au Président de la République. Commission de Réflexion du Principe de Laïcité dans la République*, 38) (voortaan: rapport). En veelzeggend is ook dat het voorstel met overgrote meerderheid van stemmen werd aangenomen, door zowel parlement als senaat.

De vraag die mij hier interesseert, is of de verschillende – 'teggengestelde' – beleidsuitkomsten in Frankrijk en Nederland het resultaat zijn van een fundamenteel verschillende benadering van religieuze kledingvoorschriften,<sup>5</sup> en het hoofddoekvraagstuk in Frankrijk, anders dan in Nederland, op principiële gronden beslist wordt – zoals gemeend wordt door degenen die vinden dat Nederland het Franse voorbeeld moet volgen.

### Nederlands 'pragmatisme'

Nu is menigeeen ervan overtuigd dat er zoiets als een typisch Nederlandse benadering van de hoofddoek en gezichtssluier is en wordt deze als 'pragmatisch' gekwalificeerd. Een illustratie daarvan is de koprol die de Commissie Gelijke Behandeling moslimmeisjes liet uitvoeren om te bepalen of hun hoofddoek geen gevaar voor hun veiligheid opleverde tijdens de gymles, om aan de hand daarvan te bepalen of een verbod van de hoofddoek een geoorloofde vorm van discriminatie is of niet (zie Rutten 2000; 'Een handdruk mag worden geweigerd', schrijft *NRC Handelsblad* op 23 maart 2000). Anderen verwijzen in het kader van het veronderstelde pragmatisme van de Nederlandse benadering naar het feit dat de hoofddoek en niqaab slechts worden verboden indien zij de praktische uitvoering van de functie belemmeren, bijvoorbeeld indien zij de 'open communicatie' in de weg staan (tussen docent en leerling, tussen loketbeambten van sociale diensten en CWI's en cliënt etc.), of het zicht belemmeren (van bus- en tramchauffeurs bijvoorbeeld). De religieuze kledij wordt niet verboden omdat deze strijdig is met het beginsel van de scheiding van kerk en staat of van sekselijkheid (zie o.a. Binnenlands Bestuur 11 april 2003). Tot nu toe is het recht om onderscheid te maken op dergelijke principiële gronden voorbehouden aan privaatrechtelijke instellingen. (Een voorbeeld hiervan is de redactie van het feministische blad *Opzij*, die bekendmaakte dat zij journalisten met een hoofddoek zou weigeren omdat zij dit strijdig achtte met de feministische grondslag van het blad. Zie onder andere de *Volkskrant* op 8 maart 2003). Dit gegeven deed Paul Schnabel enige jaren geleden al vermoeden dat de gezichtssluier, die naar hij aannam in brede kring maatschappelijk onaanvaardbaar werd geacht in Nederland, op den duur wel verboden zou worden 'omdat hij gevaar voor de veiligheid oplevert', en niet omdat hij strijdig is met 'westerse verlichtingswaarden' (Schnabel 2000, 11).

Zowel de uitkomst van het integratiedebat in de Tweede Kamer in april 2004 als het boven aangehaalde journalistieke onderzoek naar religieuze hoofdbedekking bij de overheid bevestigt het idee dat het ambtenaren en bestuurders bij de overheid vrij staat om een hoofddoek, keppel of tulband te dragen zolang dit hun praktisch functioneren maar niet in de weg staat – en dit blijkt vervolgens zelden het geval, zo kunnen we concluderen. Binnen het openbaar bestuur is men het erover eens dat algemene regelgeving voor religieuze kleding niet nodig is en dat een hoofddoek of keppel zonodig ‘ad hoc’ verboden kan worden (Binnenlands Bestuur *ibid*). En, zoals het integratiedebat in de Tweede Kamer van afgelopen april laat zien, heeft het huidige ‘case by case-beleid’ de steun van vrijwel alle politieke partijen (zie *NRC Handelsblad*, 6 april 2004).

Daartegenover staat dat een aantal toonaangevende publieke figuren, onder wie Paul Scheffer, Paul Cliteur, Erik Jurgens en Afshin Ellian, alsook enkele individuele politici als Ayaan Hirsi Ali, betogen dat het onacceptabel is dat ambtenaren en bestuurders bij de overheid religieuze hoofdbedekking dragen, vooral omdat dit strijdig is met het principe van een neutrale, ‘seculiere’ staat (zie onder andere Cliteur 2004; Hirsi Ali, *Trouw* 6 maart 2003 en de *Volkskrant* 12 maart 2004; Jurgens, *Trouw* 12 juli 2001; Scheffer, *NRC Handelsblad* 29 januari 2000). Scheffer hierover:

‘In het openbare leven hoort geen plaats te zijn voor stromingen die de scheiding van kerk en staat of de gelijke rechten van vrouwen willen opheffen. Religieuze symbolen als hoofddoekjes horen bij het privé-leven en niet bij openbare functies als de politie.’

Bovengenoemde critici van de hoofddoek willen dat de Nederlandse overheid in deze principiële kwestie ook principieel stelling neemt. Zo beklaagt Hirsi Ali zich erover dat het uitblijven van overheidsbeleid met betrekking tot het dragen van ‘opzichtige religieuze tekens’ ons ‘slechts afhankelijk (laat) zijn van incidenten en gerechtelijke uitspraken’ (‘Hoezo uiting van trots?’ in *NRC Handelsblad* op 13 april 2004; zie ook Binnenlands Bestuur 2003 voor deze klacht). Genoemde critici willen dat duidelijk is welke principes hier gelden – en dat is wat het openbare domein betreft vooral het beginsel van een neutrale overheid – en menen dat ambtenaren uit hoofde van hun functie als representant van neutraal overheidsgezag geen hoofddoek mogen dragen, en dat docenten – en meestal ook leerlingen – van openbare scholen hun hoofddoek thuis zouden moeten laten omdat dit strijdig is met de neutrale grondslag van de school. (En willen ze ook een verbod omdat de hoofddoek, opgevat als symbool van vrouwelijke ondergeschiktheid, indruist tegen de waarde van seksegelijkheid die openbare scholen dienen uit te dragen. Zie onder andere Hirsi Ali *ibid.*; Scheffer 2000). In het tolereren, of liever gedogen van de hoofddoek in het openbare leven zien deze critici een ‘verkwanseling’ of ‘verwatering’ van fundamentele liberale waarden (zie Cliteur 2003, 94; 2004, 3; Hirsi Ali *Trouw* 6 maart 2004; zie ook Becker ‘Debat over integratie is te principieel,’ in de *Volkskrant* op 25 maart 2004).

Het wekt dan ook weinig verwondering dat een aantal van deze critici voor hun pleidooi voor een minder ‘pragmatische’ dan wel ‘halfslachtige’ benadering van de hoofddoek naar Frankrijk wijst als voorbeeld van hoe principieel – dat wil zeggen hoe

ferm en helder – het ook kan (vgl. Cliteur 2003, 2004; Hirsi Ali NRC Handelsblad 13 april 2004). Daar wordt immers duidelijk gesteld dat het dragen van een hoofddoek in officiële openbare instellingen in strijd is met klassiek liberale beginselen als de scheiding van kerk en staat (het Franse laïciteitsbeginsel), en is op grond van die beginselen ook een verbod uitgevaardigd (zie verderop).

### Het Nederlandse kader: godsdienstvrijheid en non-discriminatie

Maar, zo kunnen we ons afvragen, als het Nederlandse hoofddoekbeleid zo weinig principieel is als velen menen, hoe valt dit dan te rijmen met de overtuiging dat algemene principes en regels het antwoord verschaffen op de vraag of een hoofddoek al dan niet is toegestaan, zoals Nederlandse rechtsfilosofen ons eensgezind voorhouden? (vgl. Vermeulen 2001; Maris 2001; Soeteman 2003). Hun verwijzing naar beginselen van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, van gelijkheid en non-discriminatie, en van vrije meningsuiting (Soeteman) verraaft toch een afweging op basis van principes. Hierin volgen zij overigens de Commissie Gelijke Behandeling. De commissie, de hoofddoek en niqaab opvattend als een gedraging die ‘rechtstreeks’ uit de geloofsovertuiging kan volgen en daarmee binnen de reikwijdte valt van de bescherming van het recht op vrije uitoefening van godsdienst en levensovertuiging, toetst eventuele verboden van hoofddoek en gezichtssluier aan het gelijkheidsbeginsel uit artikel 1 van de Grondwet zoals dit is uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling. Hierin is ‘godsdienstige overtuiging en levensovertuiging’ opgenomen als specifieke non-discriminatiegrond. Dat het gelijkheidsbeginsel centraal staat in de beoordeling van de Commissie Gelijke Behandeling komt overigens ook doordat de minister van Justitie bij herhaling heeft bepaald dat de commissie uitsluitend mag toetsen aan de wetten gelijke behandeling, conform haar officiële taakstelling<sup>6</sup> (zie Binnenlands Bestuur 11 november 2003; zie ook de Volkskrant februari 2004, Trouw 4 augustus 2003).

Ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel dat discriminatie op grond van godsdienst en levensbeschouwing verbiedt, moet worden voldaan aan een aantal juridische regels die betrekking hebben op de proportionaliteit en subsidiariteit van het gemaakte onderscheid. (Is de eis van ‘neutrale kleding’ echt nodig om het gestelde doel te bereiken? Voorziet deze eis in een werkelijke behoefte? en dergelijke. Zie Oordelen Commissie Gelijke Behandeling; zie ook Vermeulen 2001 *ibid.*).

Het feit dat de (grond)beginselen van vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing en gelijkheid centraal staan in de jurisprudentie met betrekking tot de hoofddoek en niqaab impliceert dat een verbod daarvan alleen geoorloofd is indien daar juridisch zwaarwegende, zogeheten ‘objectieve’ rechtsgronden voor zijn. We moeten hier in de eerste plaats denken aan de rechten van anderen. Zo heeft een onderwijsinstelling op christelijke grondslag het recht om religieuze uitingen te verbieden indien deze strijdig zijn met de grondslag van de school.<sup>7</sup> Een ander belang dat keer op keer door de commissie is erkend als voldoende zwaarwegend om een uitzondering op de

wet gelijke behandeling te rechtvaardigen is 'veiligheid' (van de draagster wel te verstaan). Deze is in het geding wanneer de hoofddoek wordt gedragen tijdens sport- of gymlessen, of in bepaalde functies waar hij een risico oplevert, zoals bij de ME of in het gevangeniswezen (gevaar voor wurging bijvoorbeeld).

Een verzoek om de niqaab te verbieden wordt niet anders behandeld door de commissie. Hoewel menigeen de niqaab in het openbare leven lijkt te willen verbieden met het argument dat zij deze religieuze kleding (bij uitstek) strijdig achten met westerse liberale waarden als de scheiding van kerk en staat, individuele vrijheid, sekselijkheid en lichamelijke integriteit (vgl. Schnabel 2000, 11), wordt ook de niqaab in Nederland per geval of situatie beoordeeld en wordt ook hier dus op grond van de context bepaald of een verbod is toegestaan. Doordat de Commissie Gelijke Behandeling de niqaab in navolging van haar conceptie van de hoofddoek erkent als 'een religieuze gedraging die rechtstreeks kan voortvloeien uit het geloof'<sup>8</sup> (Oordelen 2000-63, 2003-40), valt ook deze onder de speciale bescherming die het recht op godsdienstvrijheid biedt. Bij implicatie is inperking van de vrijheid om een niqaab te dragen aan dezelfde strenge regels gebonden als een hoofddoek en kunnen slechts zwaarwegende rechten en belangen van anderen zo'n inperking rechtvaardigen. Zo kwam de commissie in 2003 tot de conclusie dat een verbod van de niqaab op een ROC te rechtvaardigen was vanwege het cruciale pedagogische belang van een onbelemmerde, open communicatie tussen docent en leerling, in combinatie met de zwaarwegende belangen van openbare veiligheid en identificatie (Oordeel 2003-40).

Kort samengevat is de vrijheid van een moslimvrouw om middels een hoofddoek of niqaab uiting te geven aan haar religieuze overtuiging weliswaar niet ongelimiteerd, omdat ook grondrechten nu eenmaal niet absoluut zijn, maar die vrijheid kan slechts worden ingeperkt op grond van zwaarwegende rechten en belangen. Zelfs voor instellingen die gefundeerd zijn op een godsdienstige grondslag – die 'direct' onderscheid op grond van godsdienstige overtuiging mogen maken – gelden veel beperkingen en is de Wet gelijke behandeling restrictief, zo benadrukt ondervoorzitter van de Commissie Gelijke Behandeling Mieke van der Burg ('Bidden op de werkvloer moet mogen', in NRC Handelsblad op 12 augustus 2004).

We kunnen concluderen dat volgens het tot nu toe heersende beleid ten aanzien van hoofddoek en gezichtssluier alleen bij wijze van uitzondering, onder strenge condities van zwaarwegende, 'objectieve' rechtsgronden en van bijkomende eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, mag worden afgeweken van het beginsel van gelijke behandeling. Dit impliceert dat de bewijslast ligt bij degenen die een hoofddoek of gezichtssluier willen verbieden. Het gelijkheidsbeginsel veronderstelt immers gelijke behandeling, tenzij een rechtvaardiging voor ongelijke behandeling wordt gegeven (vgl. Westerman 2000, 118). In alle overige gevallen prevaleert het recht op gelijke behandeling dat *unfaire discriminatie* op grond van godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuiging verbiedt.

Kortom, bij nadere beschouwing is het Nederlandse hoofddoek- en niqaabbeleid dus helemaal niet zo pragmatisch, integendeel zelfs! Qua type argumentatie kan het



Nederlandse beleid daarom niet tegenover het Franse hoofddoekbeleid worden gezet dat als uiterst principieel te boek staat, want ook de Nederlandse overheid neemt immers principieel stelling inzake het vraagstuk van islamitische kledingvoorschriften. Het ‘casuïstische’ karakter van het beleid, de aandacht voor het praktisch functioneren van de hoofddoek en de context blijkt aandacht voor principes niet in de weg te staan; argumenten die ontleend worden aan principes blijken nauw verweven met argumenten die ontleend zijn aan de specifieke situatie. Is ook de gedachte achter het Franse beleid misschien niet helemaal wat het lijkt, en werkt in dit geval de nadruk op principes misschien verhullend?

### Laïciteit

Nu is het wettelijk verbod op het dragen van ‘opzichtige’ religieuze tekens (*des signes religieux ostensibles*) waaronder ook de hoofddoek (*le voile islamique*) valt, dat in Frankrijk sinds 2004 voor alle openbare instellingen geldt, expliciet beredeneerd vanuit een aantal fundamentele liberale (republikeinse) beginselen. Het wettelijk verbod wordt dan ook gepresenteerd als een *rappel nécessaire de grands principes laïques oubliés*, als ‘een noodzakelijke herinnering aan in de vergetelheid geraakte belangrijke principes van de laïciteit’ (zie Tevanian 2004). Het constitutionele laïciteitsbeginsel geldt als uitwerking van de beginselen die de grondslag vormen voor de Franse republiek en fungeert daarom als overkoepelend begrip. Zo vloeit de Franse antihoofddoekwet volgens de filosoof Bernard-Henry Lévy min of meer direct voort uit de republikeinse beginselen van ‘vrijheid, gelijkheid en broederschap’ (Lévy gecit. in NRC Handelsblad van 12 februari 2004). Volgens de Stasi-commissie, de commissie van ‘wijzen’ die van de president de opdracht kreeg te reflecteren op de betekenis van het laïciteitsbeginsel voor de hedendaagse republiek, ligt het verband tussen laïciteit en andere republikeinse waarden als volgt:

‘De laïciteit, hoeksteen van het republikeinse pact, berust op drie onlosmakelijk met elkaar verbonden waarden: vrijheid van geweten, gelijkheid van geestelijke en religieuze stromingen voor de wet, en neutraliteit van de politieke macht. De vrijheid van geweten staat toe dat iedere burger zijn eigen geestelijk of religieus leven kiest. De wettelijke gelijkheid (van levensbeschouwelijke stromingen) verbiedt alle discriminatie of dwang en (impliceert dat) de staat geen enkele stroming bevoordeelt. En ten slotte erkent de politieke macht zijn grenzen en onthoudt zich van iedere inmenging in het geestelijk en religieus domein’ (Rapport 2003, 4. Vertaling van de auteur).

65

Daarbij ligt de nadruk van oudsher op gewetensvrijheid. Zo was de laïciteit van de Franse republiek oorspronkelijk gericht op de bescherming van *l'autonomie de la conscience* tegen katholieke aanspraken op de staat (zie Rapport 2003, 9; zie ook Verhoogt 2003; Jansen in voorbereiding). In 1905 is een wet aangenomen die de scheiding van kerk en staat aanscherpte. Religieuze voorkeuren werden verbannen naar de privé-sfeer, en als ‘lekenstaat’ hoorde de Franse staat zich strikt afzijdig op te stellen in reli-

gieuze en politieke aangelegenheden. Alleen via die 'strikte' neutraliteit van de overheid kan de gelijkheid van burgers worden gewaarborgd en konden de verschillende geestelijke en religieuze stromingen vreedzaam naast elkaar leven. Die strikte neutraliteit geldt ook voor het openbaar onderwijs, dat vanouds een speciale missie vervult wat betreft de overdracht van republikeinse waarden. Rond 1900 bepaalde ook onderwijswetgeving dat religie op school niet thuishoorde. Leerlingen op openbare scholen werden voortaan benaderd als 'autonome redelijke individuen', als 'bondgenoten in de rede', in plaats van als 'bondgenoten in het geloof' (zie Verhoogt 2003, 22 ev.). Dit geldt tot op heden. Zoals een directrice van een Parijs openbaar lycée met 45 verschillende nationaliteiten het verbod op palestijnensjaals en hoofddoeken in 2003 verdeedigde: 'Een Franse school is een terrein van strikte neutraliteit, die de gelijkheid van iedere leerling waarborgt' (geciteerd in NRC Handelsblad 29 januari 2003).

In de eenentwintigste eeuw is de laïciteit van de Franse staat niet langer primair gericht tegen claims van katholieken die met de staat concurreren, maar tegen claims van ('nieuwe') culturele minderheden, zo blijkt uit het rapport van de Stasi-commissie. En hoewel het verbod op opzichtige religieuze symboliek in de openbare sfeer van toepassing is op alle gezindten, lijkt het niettemin speciaal gericht tegen *le voile islamique*. De reden is dat de hoofdbedekking van moslima's niet langer als 'slechts' een teken van een persoonlijke (private) religieuze overtuiging wordt beschouwd, als 'een teken van vroomheid', maar de hoofddoek gezien wordt als een politiek-religieus symbool dat is verbonden met de politieke islam, en daardoor zelfs als een teken van politieke 'bekeringsdrift' wordt beschouwd. (Alain Juppé spreekt in *Libération* van 6 november 2003 over *un acte militant*; zie ook Lévy *ibid.*). Dit is de reden dat de hoofddoek, meer dan de 'opzichtige' religieuze tekens van andere gezindten, als een provocatie en directe bedreiging voor de waarden van *l'état laïque* wordt gezien.

Met de huidige veranderde sociale context is ook de inzet van de Franse laïciteit verschoven. Deze is niet langer de gewetensvrijheid maar de openbare orde, aldus de Stasi-commissie (Rapport *ibid.*, 38). In dat kader wijst zij op de frequente spanningen en aanvaringen omtrent religieuze issues op scholen en in ziekenhuizen (*ibid.*). Op openbare scholen is de hoofddoek bijvoorbeeld 'een bron van verdeeldheid en conflict', aldus de commissie (*ibid.*, 37). Behalve overwegingen van openbare orde lijken ook overwegingen omtrent nationale en sociale cohesie en sociale stabiliteit het hoofddoekverbod te motiveren. Dit suggereren ook de verwijzingen van de Stasi-commissie naar de situatie in Nederland, dat met zijn 'gettovorming', 'etnische segregatie' en 'zwarte en witte scholen' wordt opgevoerd als afschrikwekkend voorbeeld van wat er gebeurt als de overheid de dingen op zijn beloop laat (Rapport, 21; zie ook NRC Handelsblad van 2 februari 2004).

Illustreren deze voorbeelden nu dat het Franse hoofddoekverbod uiteindelijk veel minder is gemotiveerd en gerechtvaardigd door 'fundamentele' morele en politieke principes dan op het eerste gezicht lijkt? Niet als we Stasi-commissielid Jaqueline Costa-Lascoux mogen geloven. Zij benadrukt dat de Stasi-commissie 'bewust niet heeft gekozen om uit te gaan van de openbare orde', omdat 'allerlei onverkwikkelijke

situaties' – behalve het dragen van een hoofddoek doelt ze ook op de weigering van vrouwelijke moslimpatiënten om zich te laten behandelen door een dokter van de andere sekse – 'niets met openbare orde te maken hebben en alles met normen' ('Moslims zien Nederland als een pakje boter', noteert NRC Handelsblad op 2 februari 2004). In dat kader prijst zij het nieuwe integratiebeleid in Nederland dat uitgaat van 'fundamentele waarden' (ibid.). De vraag is in hoeverre de meer uitvoerige rechtvaardiging van het hoofddoekverbod in het Franse openbaar onderwijs haar visie bevestigt.

### Autonomie en seksegelijkheid

Bescherming van 'individuele autonomie' lijkt de voornaamste inzet van het hoofddoekverbod in het openbaar onderwijs, waar het conflict over de hoofddoek in Frankrijk ook ooit om is begonnen. Zo wil de commissie 'opzichtige religieuze tekens' op openbare scholen verbieden omdat deze strijdig zijn met de 'vrijplaats' die de school idealiter moet zijn, als een institutie waar jongeren hun vermogen tot morele autonomie oefenen en zij bij uitstek leren afstand te nemen van hun particuliere geloofsovertuigingen (Rapport, 36), conform een opvatting van morele autonomie als 'rationeel vermogen tot individuele zelfdeterminatie' dat is gericht tegen 'niet-gekozen vormen van sociaal lidmaatschap' (zie K. Kintzler geciteerd in Jansen, in voorbereiding). Het verbod op de hoofddoek dat volgens de commissie volgt uit het herziene laïciteitsbeginsel dient ertoe om 'de autonomie en de vrijheid van een ieder te garanderen om eigen keuzes te kunnen maken', zo staat in haar rapport (ibid., 22).

Meer in het bijzonder ziet de commissie het als de taak van l'état laïque om de morele autonomie van moslimvrouwen en meisjes te beschermen, tegen de druk die vanuit hun gemeenschap op hen wordt uitgeoefend om zich te conformeren aan een orthodox-islamitische leefstijl volgens welke de hoofddoek verplicht is. Uit de talloze interviews die de Stasi-commissie heeft gehouden met moslimmeisjes uit de banlieues, de arme voorsteden, heeft zij namelijk de conclusie getrokken dat deze meisjes in grote meerderheid een hoofddoek dragen omdat ze daartoe gedwongen worden (door intimidatie e.d.) (Rapport 2003, 22, 29, 38; zie ook Long en Weil 2004, 1). Uit die interviews concludeerde de commissie dat de hoofddoek niet als een teken van 'vroomheid', maar van 'onvrijheid' moet worden opgevat (Rapport ibid., 29, 38; zie ook Lévy ibid.). De keuze voor het dragen van de hoofddoek ziet de commissie dan ook als *un choix fait sous la contrainte*, dat wil zeggen een 'afgedwongen keuze' (Long en Weil ibid., 1). Deze druk en dwang is strijdig met de gewetensvrijheid en keuzevrijheid van de meisjes die de laïciteit wil beschermen. Leden van de Stasi-commissie Long en Weil:

'Welnu, in onze traditie van laïciteit is de staat de beschermer van ieders vrije uitoefening van zijn gewetensvrijheid, van zowel het uiten, als het niet-uiten daarvan. De staat moet optreden indien deze vrijheid bedreigd wordt. Ongesluisde meisjes en meisjes die niet vrij hebben gekozen, hebben niet minder dan anderen het recht op vrijheid van geweten' (Long en Weil ibid., 1-2 ; vertaling van de auteur).

Bescherming van moslimmeisjes tegen de heteronome plicht om een hoofddoek te dragen, blijkt een belangrijk motief van de antihoofddoekwet op openbare scholen. Daar de commissie van mening is dat de meisjes niet in de positie verkeren om weerstand te bieden aan de druk die hun gemeenschap op hen uitoefent, acht ze het de taak van de Franse overheid om de gewetens- en keuzevrijheid van deze meisjes te beschermen. Zoals de commissie nogal wrang constateert: 'De sluier biedt hen zo, paradoxaal genoeg, de bescherming die de republiek zou moeten garanderen' (Rapport, 29; vertaling van de auteur).

Behalve met een beroep op individuele autonomie en gewetensvrijheid rechtvaardigt de commissie het verbod van de hoofddoek op openbare scholen tenslotte ook met een beroep op seksegelijkheid. In het openbaar onderwijs hoort de waarde van seksegelijkheid te worden uitgedragen, aldus de commissie (Rapport, 29; zie ook Long en Weil, 2). De hoofddoek, door de Stasi-commissie opgevat als een eenduidig symbool van vrouwelijke ondergeschiktheid, is daar strijdig mee.

De nadruk op argumenten van individuele autonomie, gewetensvrijheid en seksegelijkheid ter rechtvaardiging van het hoofddoekverbod in het openbaar onderwijs, lijkt Costa-Lascoux' idee te bevestigen dat (republikeinse) waarden voldoende argumenten verschaffen voor een hoofddoekverbod en dat meer politieke argumenten (aangaande de openbare orde en dergelijke) overbodig zijn.

### *Politiek-strategisch beleid*

Maar getuigt de visie van Costa-Lascoux, die gedeeld wordt door een aantal Nederlandse critici die het Franse beleid prijzen om zijn principiële karakter, niet van een valse oppositie tussen 'fundamentele' principes en zogenaamd 'contingente' (politieke e.d.) overwegingen? Het gegeven dat de Franse antihoofddoekpolitiek expliciet beredeneerd is vanuit een aantal beginselen of waarden neemt namelijk niet weg dat het beleid tevens een uitgesproken politiek-strategische interventie is. Zo dient het laïciteitsbeginsel immers de gewetens- en keuzevrijheid van burgers te beschermen tegen de onaanvaardbare druk die geloofsgemeenschappen op (met name kwetsbare) individuen uitoefenen. De beginselen en waarden die het Franse hoofddoekbeleid motiveren, blijken kortom expliciet verbonden met zekere politieke doelen en belangen; van openbare orde, sociale stabiliteit en nationale cohesie bijvoorbeeld. Het moge dan een veelgehoorde klacht zijn – in zowel Frankrijk als Nederland – dat de wetgever en de Stasi-commissie zich weinig gelegen hebben laten liggen aan de gevolgen van een wettelijk verbod – gevreesd wordt o.a. voor effecten van 'gettoïsering', vervreemding van moslims van de Franse staat, de oprichting van islamitische scholen, massaal schoolverzuim van moslimmeisjes (zie onder andere Tevanian 2004; Het Filosofisch Elftal, Trouw 2004; Moisi, NRC Handelsblad 2 februari 2004), maar de wet die als uitvloeisel geldt van *les grands principes laïques* lijkt bij uitstek gericht op het bereiken van bepaalde effecten, met name op bescherming van jonge moslimmeisjes tegen 'pressie van politiek-religieuze groeperingen'. Het idee dat het Franse hoofddoekbe-

leid, doordat het is ingegeven door waarden of beginselen, onverschillig zou zijn voor z'n effecten, suggereert ten onrechte dat beide niet samengaan. Het feit dat, zoals Favell ook opmerkt, de discussie over immigratie in Frankrijk in hoge mate *ideas-based* is, vanwege de referentie aan republikeinse waarden en de traditie van universalistisch burgerschap vooral, neemt niet weg dat ook het Franse migratiebeleid doorgaans wordt bepaald door (partij)politieke en institutionele factoren (Favell 2001, 40).

Met bovenstaande analyse van de filosofie van het Franse hoofddoekbeleid is de tegenstelling tussen Nederlands 'pragmatisch' en Frans 'principeel' beleid ook via andere weg ondergraven. Feit is dat in het Franse beleid de nadruk op waarden of principes ligt, maar dit neemt niet weg dat het beleid is gericht op het bereiken van zekere gewenste sociale en politieke doelen – net zoals het feit dat in ons land veel aandacht is voor het praktisch functioneren van de hoofddoek en niqaab, en (dus) voor gevolgen en sociale contexten, onverlet laat dat er wordt geredeneerd vanuit beginselen. In beide gevallen blijken argumenten die ontleend zijn aan principes in de praktijk nauw verweven met politieke of beleidsmatige argumenten (vgl. Williams 2000).

We kunnen concluderen dat degenen die het 'slappe pragmatisme' tot inzet van de discussie over het Nederlandse hoofddoekbeleid maken om hier vervolgens 'principeel' hoofddoekbeleid à la het Franse tegenover te stellen, ten onrechte polariseren of liever: op verkeerde gronden. De kwestie is immers niet principes of pragmatiek, maar een keuze voor de ene of de andere pragmatiek (in dit geval voor een 'casuïstische' dan wel voor een 'Real-politieke').

## Retoriek

De vraag is waar de hardnekkige tegenstelling van Nederlands 'pragmatisch' en Frans 'principeel' hoofddoekbeleid toch vandaan komt. De voornaamste reden dat het Nederlandse beleid ten aanzien van religieuze kleding als pragmatisch en halfslachtig te boek staat blijken de rechtsgronden te zijn op grond waarvan uitzonderingen op het beginsel van gelijke behandeling juridisch te rechtvaardigen zijn. Volgens critici zijn dit uitsluitend 'praktische' gronden. Dit zijn immers gronden als 'veiligheid' (denk aan de koproltest voor de hoofddoek en aan het gevaar voor wurging bij politie- en gevangenispersoneel) en 'functionaliteit': alleen indien de religieuze kleding het praktisch functioneren van een werknemer of leerling ernstig belemmert is een verbod gewenst en houdt het juridisch stand. Indien deze de 'open communicatie' tussen leerling en docent of tussen loketbeambte en cliënt in de weg staat bijvoorbeeld, of wanneer veiligheids- en 'verkeerstechnische' redenen hiertoe nopen, zoals in het geval van tram- en buschauffeurs wier zicht belemmerd kan worden door een hoofddoek. Beide rechtsgronden als praktisch diskwalificerend – maar is 'veiligheid' niet ook een moreel belang? – contrasteren critici van het Nederlandse 'hoofddoekgedoogbeleid' deze gronden met principiële rechtsgronden zoals die ook in Frankrijk gelden. Net als daar hoort het zwaartepunt op het beginsel van staatsneutraliteit te liggen, en niet op de vrije uitoefening van godsdienst (zie onder andere Cliteur 2003,

2004; Jurgens, Trouw 12 juli 2001). Voorzover deze critici in de discussie over de toelaatbaarheid van de hoofddoek in openbare instellingen al verwijzen naar het beginsel van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, doen ze dat vooral in negatieve zin. Bijvoorbeeld door te benadrukken dat het recht op godsdienstvrijheid niet absoluut is en dus niet ongelimiteerd geldt, en dat er op grond van dit beginsel ook grenzen kunnen worden gesteld aan manifestatie van godsdienstige overtuiging, erop wijzend dat aan het beginsel van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging een recht op vrijwaring van godsdienstige uitingen in het openbare leven kan worden ontleend (zie Cliteur: 'Hoofddoekje past niet bij neutrale rechter', in NRC Handelsblad 30 juni 2001; Jurgens Trouw *ibid.*). Hierover kunnen we opmerken dat deze interpretatie van het recht op godsdienstvrijheid niet strookt met de geest ervan, hetgeen immers vooral het scheppen van ruimte voor godsdienstige uitingen is.<sup>9</sup>

Ik kan twee verklaringen aandragen voor de geconstateerde voorkeur en prioriteit voor de beginselen van staatsneutraliteit, seksegelijkheid en individuele autonomie. De eerste is dat deze beginselen of waarden bij uitstek constitutief zijn voor de 'moderne', seculiere samenleving, en deze ook bevorderen. En hoewel gelijkheid uiteraard eveneens een bij uitstek 'moderne' waarde is, beschermt het recht op gelijke behandeling in dit geval echter de vrijheid van burgers om zich religieus te uiten in het openbare leven, terwijl de 'moderne' Nederlandse samenleving een sterk geseculariseerde en ontkerkelijkte samenleving is waar godsdienst een privé-zaak is geworden, en waar de behoefte van de (autochtone, christelijke) meerderheid om zich religieus te uiten sterk is afgenomen en het voornamelijk allochtonen zijn die deze vrijheid nog benutten. De aantrekkingskracht die uitgaat van waarden als neutraliteit van de overheid, seksegelijkheid en keuzevrijheid, lijkt dan ook deels gelegen in het expressieve – 'moderne' – karakter ervan. Anders geformuleerd: deze waarden of beginselen 'geven een signaal af' aan culturele groepen zoals moslims, die er 'traditionele' oftewel 'familiewaarden' op nahouden die op gespannen voet staan met 'moderne', 'westerse', liberale waarden (de waarden van moslims worden in het jongste WRR-rapport zelfs als 'tegenwaarden' bestempeld. WRR 2004).

Een tweede en belangrijker reden voor de voorkeur voor bovengenoemde 'moderne', 'seculiere' beginselen bij de beoordeling van hoofddoekwesties lijkt de verwachte uitkomst van toetsing daaraan. Zo suggereert het voorbeeld van Frankrijk dat hoofddoeken bij de overheid en in het openbaar onderwijs strijdig zijn met het beginsel van neutraliteit van de overheid en daarom niet toelaatbaar zijn. Het betreft hier immers instellingen die de overheid in beheer heeft, die gevrijwaard moeten zijn van religieuze voorkeuren. De vraag is evenwel of principes van seksegelijkheid, autonomie en zelfs van een neutrale overheid, noodzakelijk argumenten verschaffen tegen religieuze uitingen in openbare instellingen, mede in het licht van de eerdere bevinding dat niet een keuze voor principes maar de articulatie daarvan bepalend is voor de uitkomst van de afweging.

## Contextualisering

Wat bij uitstek duidelijk wordt gemaakt door de opdracht aan de Stasi-commissie – namelijk herijking van het republikeinse laïciteitsbeginsel in het licht van de veranderde sociaal-historische context – is dat beginselen zo algemeen zijn dat ze interpretatie behoeven. Los van de concrete context waarin beginselen functioneren en worden ‘toegepast’ hebben zij weinig betekenis (zijn zij polyinterpretabel). Dit impliceert dat niet alleen de principes zelf, maar vooral ook de context hun inhoud bepaalt (Carens 2000). Zo heeft de Stasi-commissie een bepaalde uitleg gegeven aan het beginsel van laïciteit en daarmee aan de republikeinse beginselen die eraan ten grondslag liggen. Maar het laïciteitsbeginsel had, ook binnen diezelfde Franse republikeinse traditie, ook uitgelegd kunnen worden op een manier die tolerantie voor de hoofddoek in openbare instellingen voorschrijft (vergelijk Tevanian, ‘Une loi antilaïque, antiféministe et antisociale’ in *Le Monde Diplomatique* op 8 februari 2004). Een goed voorbeeld daarvan is de uitspraak van de Conseil d’État uit 1989, die luidde dat de vrijheid van leerlingen aan openbare scholen om religieuze tekens te dragen ‘op zichzelf’ niet onverenigbaar is met het laïciteitsbeginsel, mits zij hun medeleerlingen gewetensvol bejegenen (geciteerd in Verhoogt 2003, 58).

En ook het autonomiebeginsel, het andere beginsel dat zo’n centrale rol speelt in de Franse discussie over de hoofddoek in het onderwijs, verschaft niet noodzakelijkerwijs argumenten vóór een hoofddoekverbod. Zo is zowel het Franse verbod als het protest daartegen gebaseerd op autonomieargumenten: waar voorstanders van een verbod moslimmeisjes steunen tegen een opgelegde verplichting, verdedigen tegenstanders het recht van moslimmeisjes op een eigen keuze. Daarmee gaat een hoofddoekverbod dat de autonomie van moslimmeisjes wil beschermen tegen druk en dwang, ten koste van de autonomie van meisjes die er wel zelf voor kiezen om een hoofddoek te dragen. Wat moet het zwaarste wegen, de autonomie van de ene of van de andere groep moslima’s? Hier ligt duidelijk een probleem (vgl. Bauböck 2004; zie ook Goldschmidt, Trouw 22 maart 2003; Verhaar en Saharso 2004).

We kunnen constateren dat de critici van het Nederlandse hoofddoekbeleid die in navolging van Frankrijk beginselen van staatsneutraliteit en autonomie tot leidraad willen maken van dat beleid, er daarentegen nogal voorbarig van uitgaan dat deze beginselen argumenten verschaffen contra de hoofddoek. Of de hoofddoek in het openbare leven met een beroep op die beginselen verboden moet worden hangt echter vooral af van een aantal andere overwegingen, zo blijkt. De vraag is dan ook veeleer hoe ‘contingente’ – praktische, politieke, strategische en dergelijke – overwegingen doorwerken in een principiële politiek, en welk gewicht ze daarin krijgen. Men kan deze vraag ook nog anders stellen, rekening houdend met het ‘Real-politieke’ perspectief dat ook aan gekozen principes ten grondslag lijkt te liggen: welke politieke en sociale doeleinden, of breder: welke politieke traditie of ideologie bepalen de keuze voor bepaalde principes in het Nederlandse hoofddoekbeleid, alsook de invulling daarvan?



## Het gewicht van traditie

We zagen dat in Frankrijk de politieke traditie van laïciteit bepalend is voor de keuze voor en de interpretatie van de beginselen van gewetensvrijheid, (seks)gelijkheid en individuele autonomie. Hoe zit dit nu met het Nederlandse hoofddoekbeleid?

In het geval van Nederland lijkt de context veel implicieter. Hier is de politiek-historische context – van godsdienstvrijheid, pacificatie en verzuiling – eveneens van invloed op de keuze voor de principes die centraal staan in de afweging omtrent de hoofddoek (godsdienstvrijheid en non-discriminatie), en stuurt deze context hun interpretatie ook, maar is er niet één enkel ‘overkoepelend’ principe dat de andere als het ware overdetermineert, zoals het Franse laïciteitsbeginsel. We kunnen constateren dat in de Nederlandse jurisprudentie het gelijkheidsbeginsel dat discriminatie op grond van religieuze overtuiging verbiedt centraal staat en het non-discriminatiebeginsel in vergelijking met andere landen ook relatief veel gewicht krijgt (zie Rosier 1997), maar dit beginsel geen vergelijkbare rol vervult. Wel kunnen we, meer algemeen, constateren dat vanuit de Nederlandse traditie het recht op vrije uitoefening van godsdienst zich ook uitstrekt tot religieuze gedragingen, en dat religieuze manifestatie in het openbare leven zonder daar nadeel van te ondervinden in ons land van oudsher als een belangrijk recht geldt, van alle godsdienstige groeperingen.<sup>10</sup> In samenhang daarmee wordt de neutraliteit van de overheid inzake religieuze aangelegenheden ook niet als *hands off*-rechtvaardigheid opgevat, zoals in Frankrijk, maar in termen van gelijkheid of evenredigheid. Dit impliceert dat de overheid religieuze voorkeuren ondersteunt op voorwaarde van gelijke behandeling.

Vanuit de Nederlandse verzuilings- en pacificatietraditie is ook te begrijpen dat de waarde van individuele autonomie die ook de Nederlandse overheid onderschrijft, de overheid géén argumenten verschaft om van burgers te eisen dat zij afstand nemen van hun cultureel-religieuze identiteit omwille van hun gelijkheid. De Nederlandse overheid laat zijn burgers vrij om hun vermogen tot autonomie aan te wenden om een keuze te maken voor een meer ‘traditionele’ levensstijl waarin de waarde van individuele autonomie niet tot uitdrukking komt (vgl. Prins 2004).<sup>11</sup> De Nederlandse overheid mag in dezen slechts een beleid van drang, en niet van dwang voeren. Tegen deze achtergrond is te begrijpen dat respect voor de autonomie van de ouders met zich meebrengt dat hun dochters ook op openbare scholen een hoofddoek mogen dragen, ook al kan (sic) dit wijzen op een commitment aan traditionele sekserollen van ongelijkheid, en kan het dragen van een hoofddoek dus indruisen tegen het ideaal van (‘strikte’) seksegelijkheid dat de Nederlandse overheid zelf uitdraagt.

Het gegeven dat de context van het Nederlandse hoofddoekbeleid minder geëxpliciteerd is dan die van het Franse beleid neemt niet weg dat ook het Nederlandse hoofddoekbeleid moeilijk los kan worden gezien van concrete institutionele en politieke belangen. Daarbij moeten we onder andere denken aan de oprichting van de Commissie Gelijke Behandeling, die een actieve, initiërende rol kreeg toebedacht bij het tegengaan van discriminatie in arbeidssituaties op grond van godsdienstige over-



tuiging onder andere, en aan de jarenlange (partij)politieke strijd om de Wet gelijke behandeling die daaraan voorafging (zie Rosier 1997, 75 e.v.; zie ook Verhaar 1988; Wentholt 2000). We moeten ook denken aan de herhaalde opdracht van Justitie aan de Commissie Gelijke Behandeling om alleen aan gelijkheidsbeginselen te toetsen (zie boven), waar partijpolitieke belangen onmiskenbaar een rol in spelen. Zo is voor met name het CDA religieuze manifestatie een onaantastbaar recht dat zich ook uit dient te strekken tot openbare instellingen. Om discriminatie te vermijden, dient dit recht onverkort te gelden voor andere gezindten, zoals moslims. In dit kader moeten we ook de aanbeveling begrijpen van de christelijke politiebond APC om de plannen voor de invoering van een speciale politiehoofddoek te ondersteunen (zie Verhaar en Saharso 2004).

### *De zwaarte van principes: naar een radicale casuïstiek*

Bovenstaande impliceert geenszins dat de Nederlandse overheid zich door zijn nationale politiek-historische traditie moet laten 'voorschrijven' hoe te handelen inzake actuele hoofddoekwesties. Zoals ook de Franse herijking van de republikeinse traditie van laïciteit laat zien, gaat het erom hoe we ons tot onze traditie willen verhouden, in het licht van veranderende omstandigheden.

Ergo: welke invulling willen we in Nederland aan 'neutraliteit' geven in de discussie over de hoofddoek als uiting van religiositeit in openbare instellingen? Vinden we bijvoorbeeld dat de neutraliteit van het openbaar onderwijs impliceert dat 'je aan een leraar zijn geloof niet moet af kunnen zien', zoals een directeur van een openbare school meent ('Openbare hoofddoek', in NRC Handelsblad van 1 mei 1999)? En vinden we dat leerlingen zich dienen te onthouden van iedere zichtbare religiositeit in de school omdat de overheid de school nu eenmaal beheert – als waren leerlingen 'vertegenwoordigers van het staatsgezag', zoals de ethicus Govers den Hartogh de Franse benadering parafraseert (Den Hartogh, NRC Handelsblad 16 maart 2004). Of vinden we dat de neutraliteit van het openbaar onderwijs zoals we die in Nederland kennen 'op zich onvoldoende reden is om leerlingen (en eventueel leraren) in hun religieuze uitingen te beperken', en staan we hen toe een hoofddoek te dragen omdat we vinden 'dat het openbaar onderwijs niet moet proberen om neutraal te zijn, maar pluriform en tolerant', zoals Den Hartogh betoogt (ibid.)?

Maar indien we kiezen voor de laatste optie, hoe kunnen we neutraliteitsargumenten dan nog meewegen in de afweging omtrent religieuze uitingen in openbare instellingen, zo vragen critici zich af. Het punt is dat Den Hartoghs laatste formulering, evenals de redenering van de Commissie Gelijke Behandeling in de zaak tegen een docente met hoofddoek op een openbare school (zie Oordeel 99-18), suggereert dat het niet zozeer een weging van verschillende beginselen betreft (van vrije godsdienstuitoefening en neutraliteit bijvoorbeeld), maar een toetsing – en wel aan de 'geprivilegieerde' beginselen van godsdienstvrijheid en non-discriminatie. Door die formulering lijkt alsof bij voorbaat vaststaat welk(e) beginsel(en) het zwaarste wegen,

en alsof de uitleg van de neutraliteit van het openbaar onderwijs als pluriformiteit en 'openheid' geen argumenten kan verschaffen om de religieuze uitingen van leerlingen en docenten in te perken.<sup>12</sup> Dit laatste is echter niet per definitie het geval. Zo meende de Commissie Gelijke Behandeling in de zaak tegen de Zwolse rechtbank dat de neutraliteit van de institutie een zwaarwegend argument was in de afweging omtrent de hoofddoek van een hulpgriffier, het eindoordeel van de commissie dat de neutraliteitsargumenten uiteindelijk niet zwaar genoeg wogen in verhouding tot eisen van gelijke behandeling, ten spijt (Oordeel 2001-53; zie ook Maris 2001; Verhaar en Saharso 2004). Afhankelijk van de betekenis en het gewicht dat neutraliteitsargumenten krijgen in de afweging omtrent hoofddoeken in de diverse institutionele contexten (in het onderwijs, bij de politie of in het gevangeniswezen en dergelijke), weegt het belang van religieuze manifestatie meer of minder zwaar, en kan dit uiteindelijk ook moeten wijken (vgl. Verhaar en Saharso 2004, Saharso en Verhaar 2002). Anders dan vele critici menen, zijn er op zichzelf dus geen redenen waarom neutraliteitsargumenten geen gewicht in de schaal zouden leggen binnen de 'casuïstische' benadering van de hoofddoek die bij ons in zwang is. Het punt is dat 'neutraliteit' haar invulling en gewicht pas krijgt in de institutionele context, en in het licht daarvan wordt bepaald welke overwegingen het zwaarste moeten wegen (ook al wordt dit in de praktijk niet altijd consequent doorgevoerd) (vgl. Verhaar en Saharso 2004; Saharso en Verhaar in voorbereiding). In een expliciete en radicale casuïstische pragmatiek gebeurt dit echter wel.<sup>13</sup>

## Conclusie

Afsluitend kunnen we vaststellen dat uit de vergelijking van de ratio achter het Franse en Nederlandse hoofddoekbeleid blijkt dat ze qua type rechtvaardiging uiteindelijk weinig van elkaar verschillen. In beide zijn argumenten die ontleend zijn aan principes of waarden nauw verweven met argumenten die ontleend zijn aan de politieke en institutionele context. Het verschil tussen beide blijkt eerder gelegen in het type pragmatiek: een 'Real'-politieke dan wel een 'casuïstische'. De tegenstelling van Frans 'principeel' en Nederlands 'pragmatisch' hoofddoekbeleid blijkt vooral retorisch. Derhalve moet de inzet van de hoofddoekdiscussie ook niet de keuze tegen pragmatisme en voor algemene principes zijn – voor 'moderne', 'seculiere' principes als staatsneutraliteit en seksegelijkheid met name – maar de wijze waarop interpretatie en weging van de verschillende principes bepaald wordt door overwegingen die ontleend zijn aan de politieke en vooral institutionele context. In zijn expliciete en radicale vorm kan de 'casuïstische' benadering van de hoofddoek die in Nederland in zwang is evenals de Franse benadering rekening houden met institutionele en politieke belangen.

Noten

- 1 Deze tekst is een bewerking van de lezing *Hollandse hoofddoeken versus Franse foulards?* die ik op 17 maart 2004 heb gehouden i.h.k.v. het VU-sterprogramma 'Multiculturalisme en Religieuze Pluriformiteit'. Ik wil Frank de Zwart, alsook Jan Willem Duyvendak, Yolande Jansen, Ruud Koopmans, mijn collega's van Rechtsfilosofie en de Krisis-redactie bedanken voor hun kritisch en constructief commentaar.
- 2 De oordelen van de commissie zijn juridisch niet bindend maar wel gezaghebbend.
- 3 Laïcité is echter niet synoniem met neutraliteit van de staat, en evenmin met 'secularisering'. Zie Rapport 2003,6; zie ook mijn artikel (9 e.v.).
- 4 Het is weinig verwonderlijk dat de tolerantie van bedrijven voor hoofddoeken sterk conjunctuurgebonden is. Zo blijkt uit onderzoek naar het toegenomen aantal moslimvrouwen in de WAO dat een werkneemster met een hoofddoek anno 2004 problematischer is dan in voorafgaande jaren, aldus de CWI's en uitkeringsinstantie UWV (*Trouw*, 6 maart 2004).
- 5 Nog los van een eventuele feitelijk verschillende situatie in beide landen. Zo heeft de Franse overheid te maken met de officiële eis van erkende moslimorganisaties om in Frankrijk volgens islamitische wetten te leven en die dus invoering van rechtspluralisme in strikte zin eisen (zie Jansen 2005).
- 6 Zie o.a. de uitspraken van ondervoorzitter van de Commissie Gelijke Behandeling Mieke van der Burg (Binnenlands Bestuur 2003, 48). Die impliceert dat de Commissie Gelijke Behandeling, anders dan de rechter, religieuze kledingvoorschriften niet kan toetsen aan andere beginselen. Althans formeel niet, want in de praktijk lijkt zij het belang van gelijke behandeling soms wel degelijk af te wegen tegen het belang van neutraliteit. Dit deed ze namelijk in de zaak tegen de Zwolse rechtbank die een hulpgriffier niet toestond om tijdens rechtszittingen haar hoofddoek op te houden omdat zij dit strijdig achtte met de neutraliteit van de rechtspraak (zie Oordeel Commissie 2001-53; zie ook Jurgens, *Trouw* 12 juli 2001).
- 7 Vergelijk de zaak tegen de katholieke St.Gregoriusschool in Utrecht die weigerde om hoofddoeken toe te staan, en die door de Commissie Gelijke Behandeling in het gelijk werd gesteld op voorwaarde dat de school aannemelijk kon maken dat het de christelijke grondslag actief beleefde (zie o.a. 'Kruistocht tegen de hoofddoek', NRC Handelsblad 22-23 november 2003).
- 8 De commissie beschouwt de gezichtsluier dus niet als ('slechts') een culturele uiting of als een idiosyncratie.
- 9 Zie voor de discussie over dit negatieve godsdienstvrijheidsbegrip onder andere Rainer Forst (2004).
- 10 Wat dit betreft is de volgende uitspraak van ondervoorzitter van de Commissie Gelijke Behandeling Mieke van der Burg over de toepassing van de Algemene wet gelijke behandeling in het bedrijfsleven verhelderend: 'Om te voorkomen dat bepaalde groepen omwille van hun geloof worden achtergesteld of worden uitgesloten van het openbare leven.' Het gaat hier over een advies dat de commissie onlangs heeft uitgebracht aan het bedrijfsleven, waarin zij werkgevers suggesties aan de hand doet om hun werknemers de mogelijkheid te bieden om hun geloofsovertuiging ook op het werk na te leven (zie 'Bidden op het werk moet mogen', NRC Handelsblad 12 augustus 2004).
- 11 Vergelijk het onderscheid tussen political liberalism en comprehensive liberalism dat

Rawls heeft geïntroduceerd (Rawls 1993). Binnen de opvatting van politiek liberalisme wordt morele autonomie als een centrale waarde beschouwd, maar om redenen van religieus en levensbeschouwelijk pluralisme en tolerantie mag de staat niet actief de waarde van autonomie als allesomvattend ideaal bevorderen. Binnen de opvatting van *comprehensive liberalisme* daarentegen mag dit wel; behalve dat individuele autonomie een centrale waarde is, wordt tevens een inhoudelijke keuze voor een

autonome levensstijl verondersteld.

- 12 In de praktijk lag dit overigens genuanceerder. Zo was een belangrijk argument van de commissie in de zaak van de aspirant-docente met hoofddoek op een openbare school dat de schoolleiding die de hoofddoek wilde verbieden niet aannemelijk kon maken dat de docente geen open houding tegenover andersdenkenden had (zie Oordeel 99-15).
- 13 Ik pleit hiervoor in navolging van anderen, van met name de Canadees-Amerikaanse politiek-filosofe Melissa Williams.

## Literatuur

- Bader, V. en E.R. Engelen (2004) Taking pluralism seriously. Arguing for an institutional turn in political philosophy. *Philosophy & Social Criticism* 29 (4), pp. 375-406.
- Bauböck, R. (2004) mail dd. 11 februari aan Weil, i.h.k.v. semi-publieke mail-correspondentie n.a.v. het Franse hoofddoekverbod.
- Becker, M. (2004) Debat over integratie is te principieel. *de Volkskrant* 25 maart.
- Benhabib, S. (2002) *The claims of culture. Equality and diversity in the global era*. Princeton/Oxford, Princeton University Press.
- Binnenlands Bestuur (2003) De versluiserde staat (door Aisia Okma), 11 april (special 'De slag om de sluier'), pp. 46-55.
- Carens, J.H. (2000) *Culture, citizenship and community. A contextual exploration of justice as even-handedness*. Oxford, Oxford University Press.
- Carens, J.H. (2004) mail dd. 6 en 9 februari aan Weil in het kader van een semi-publieke mail-correspondentie over het Franse hoofddoekverbod.
- Cliteur, P.B. (2003) *Moderne Papoea's. Dilemma's van een multiculturele samenleving*. Amsterdam/Antwerpen, Arbeiderspers.

- Cliteur, P.B. (2004) *De neutrale staat, het bijzonder onderwijs en de multiculturele samenleving*. Oratie Universiteit Leiden, mei.
- Cliteur, P.B. (2001) Hoofddoekje past niet bij neutrale rechter. *NRC Handelsblad* 30 juni.
- Commissie Gelijke Behandeling, Oordelen nrs. 2000-63 (niqaab ROC 1); 2003-40 (niqaab ROC 2); 2001-53 (hoofddoek hulpgriffier); 99-18 (hoofddoek docente).
- Commission Stasi (2003) *Rapport de la Commission de Réflexion du Principe de Laïcité dans la République*.
- Costa-Lascoux (2004) Moslims zien Nederland als pakje boter. *NRC Handelsblad* 2 februari (interview).
- Favell, A. (2001) *Philosophies of integration. Immigration and the ideas of citizenship in France and Britain*. Hampshire/New York, Palgrave MacMillan.
- Goldschmidt, J. (2003) De hoofddeksele, een glibberig pad. *Trouw* 22 maart, p. 19 (interview).
- Hartogh, G. den (2004) De overheid moet niet neutraal zijn. *NRC Handelsblad* 16 maart (interview).
- Hirsi Ali, A. (2004) Hoezo uiting van trots? *NRC Handelsblad* 13 april.
- Forst, R. (2003) Grenzen van de tolerantie. *Krisis* 4 (special Rechtvaardigheid & Respect), pp. 43-55.

- Jansen, Y. (in voorbereiding) *Liberal pluralism and French secularism*. Dissertatie Universiteit van Amsterdam.
- Jurgens, E. (2001) Het recht op onpartijdige ambtenaren. *Trouw* 12 juli.
- Lévy, B.-H. (2004) Voor de wet op de hoofddoek. *NRC Handelsblad* 12 februari.
- Long, M. en P. Weil (2004) *Une laïcité en voie d'adaptation* (ongepubliceerd paper).
- Maris van Sandelingenambacht, C.W. (2001) Dat zij haar hoofddoeken over haar boezem laat hangen. *Filosofie & Praktijk* 3, pp. 57-60.
- Prins, B. (2004) [2001] *Voorbij de onschuld. Het debat over integratie in Nederland*. Amsterdam, Van Gennep.
- Rawls (1996) [1993] *Political liberalism*. New York, Columbia University Press.
- Rosier, T. (1997) *Vrijheid van meningsuiting en discriminatie in Nederland en Amerika*. Nijmegen, Ars Aequi Libri.
- Rutten, S. (2000) Een handdruk mag worden geweigerd. *NRC Handelsblad* 23 maart (interview).
- Saharso, S. en O. Verhaar (2002) Hoofddoeken in Holland. Een verkenning van een contextuele benadering van multicultureel conflict. *Nederlands tijdschrift voor Rechtsfilosofie & Rechtstheorie* 3, pp. 282-295.
- Saharso, S. en O. Verhaar (in voorbereiding) *Multicultural conflict and contextualized justice. An exploration*.
- Scheffer, P. (2000) Het multiculturele drama. *NRC Handelsblad* 29 januari.
- Schnabel, P. (2000) *De multiculturele illusie*. Utrecht, Forum.
- Soeteman, A. (2003) Kleren maken de man en de vrouw. *Marge* 4, pp. 22-29.
- Tevanian, P. (2004) Une loi antilaïque, antiféministe et antisociale. *Le Monde Diplomatique* februari, p. 8.
- Verhaar, O. (1988) Voor de wet is iedereen gelijk. Enkele kanttekeningen bij het debat over de Wet gelijke behandeling. *Tijdschrift voor Vrouwenstudies* 36.
- Verhaar, O. (2001) Mogen Nederlandse moslimagenten een hoofddoek dragen? *Beleid en Maatschappij* 4, jrg. 28, pp. 202-213.
- Verhaar, O. en S. Saharso (2004) The weight of headscarves. *Ethical Theory and Moral Practice* 2004/2, pp. 179-195.
- Verhoogt, J.C. (2003) *Allons enfants de la patrie ... Over het recht op het dragen van een hoofddoek van moslimleerlingen op de école laïque in Frankrijk*. Doctoraalscriptie Staats- en Bestuursrecht VU.
- Vermeulen, B. (2001) Islamitische kledingperikelen in het onderwijs. *School en Wet* 2, pp. 45-49.
- Weil, P. (2004) mail aan Carens i.h.k.v. semi-publieke mail-correspondentie over het Franse hoofddoekverbod.
- Wentholt, K. (2000) The Dutch General Act on Equal Treatment. In: P.C. Westerman (red.) *Non-discrimination and diversity*, pp. 43-67.
- Westerman, P.C. (red.) (2000) The principle of equality as a heuristic device. In: P.C. Westerman (red.) *Non-discrimination and diversity*. Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, pp. 115-125.
- Williams, M. (2000) Tolerance Canadian style. Reflections of a Yankee Canadian. In: R. Beiner en W. Norman (red.) *Canadian political philosophy*. New York/Oxford, Oxford University Press (vertaling in *Krisis* 1, 2001, pp. 43-61).
- WRR (2004) *Waarden en normen en de last van gedrag*. Amsterdam/Den Haag, Amsterdam University Press.